

Piotr Szukalski  
Instytut Socjologii  
Uniwersytet Łódzki  
pies@uni.lodz.pl



## **Nowy podział administracyjny Polski? Okiem demografa**

Pomysły odnośnie do nowego podziału administracyjnego kraju krążą na politycznych salonach, choć brak im jednoznacznego – innego niż odnoszące się do pozycji skrzywdzonego byłego miasta wojewódzkiego lub zachowania statusu regionu słabo rozwiniętego – uzasadnienia. W niniejszym opracowaniu chciałbym spojrzeć na kwestię potencjalnie nowo tworzonych województw z punktu widzenia demografii, zastanawiając się nad zasadnością pomysłów polityków. Wydaje się bowiem racjonalne przyjęcie, iż utworzenie jakiegokolwiek regionu ma sens wówczas, gdy spełnione są 2 warunki. Po pierwsze, posiada on odpowiedni potencjał demograficzny i gospodarczy. Po drugie, jego utworzenie nie oznacza obniżenia potencjału demograficznego i gospodarczego dotychczas istniejących regionów do poziomu zagrażającego ich dalszej egzystencji.

W dalszej części tego opracowania zastanowię się zatem, jakie byłyby demograficzne konsekwencje zmian podziału administracyjnego kraju sugerowanych przez partię dominującą w nowym parlamencie. Ugrupowanie to mówi o 3 zmianach.

Po pierwsze, o wydzieleniu Warszawy jako osobnego regionu, aby uchronić pozostałą część obecnego województwa mazowieckiego przed utratą środków unijnych w następnej perspektywie finansowej – argumentem jest bowiem przekroczenie przez ten region jako jedyny w Polsce poziomu 75% średniego poziomu PKB *per capita*, warunkującego zaliczenie do obszarów wymagających wsparcia, przekroczenie będące tylko wynikiem wysokiego poziomu PKB w Warszawie, terenach przyległych i Płocku.

Po drugie, o utworzeniu województwa środkowopomorskiego, z obszarów dawnych województw koszalińskiego i słupskiego, zlokalizowanych obecnie na terytorium województw zachodniopomorskiego, pomorskiego i wielkopolskiego. Argumentem jest zapewnienie środków na rozwój Pomorza Środkowego.

Po trzecie, utworzenie województwa częstochowskiego (zwanego zamiennie jurajskiego, staropolskiego), ulokowanego na pograniczu obecnych województw śląskiego, łódzkiego i świętokrzyskiego. Podkreślana jest w tym przypadku marginalizacja Częstochowy i północnej części obecnego województwa śląskiego, XIX-wieczne tradycje (specyfika terenów dawnej Kongresówki znajdujących się w województwie śląskim), czy znaczenie przyszłej stolicy regionu jako metropolii.

Przyjrzyjmy się pokrótce demograficznemu potencjałowi nowo powstałych regionów oraz konsekwencjom ich utworzenia dla jednostek dotychczas istniejących. Korzystać będziemy z danych dostępnych w *Banku Danych Lokalnych GUS* oraz z *Prognozy demograficznej GUS* opublikowanej w 2014 r.

**Wydzielenie Warszawy.** W przypadku wydzielenia Warszawy osobnym województwem staje się miasto liczące obecnie 1,7 mln mieszkańców, zaś pozostały obszar tworzący nowe województwo „mazowieckie” zamieszkuje 3,6 mln osób. Wielkości te w obu przypadkach są na tyle duże, iż ze spokojem można mówić o odpowiednim potencjale demograficznym obu jednostek administracyjnych zarówno dziś, jak i w nadchodzących dekadach – tab. 1.

Tabela 1

Liczba ludności Warszawy i nowo utworzonego województwa „mazowieckiego”  
w latach 2014-2030 (w tys. osób)

Region	2014	2020	2030
Warszawa	1735,4	1748,0	1755,5
„mazowieckie”	3599,1	3640,3	3662,8

**Utworzenie województwa „środkowopomorskiego”.** Nowy region powstałby na pograniczu zachodniopomorskiego i pomorskiego, skupiając głównie ziemie wchodzące w poprzednim podziale administracyjnym w skład ówczesnych województw koszalińskiego i słupskiego. Zakładając, że w jego skład wchodziłoby najczęściej wymienianych 12 powiatów ziemskich i 2 powiaty grodzkie, obecna liczba ludności przyjąłaby wartość poniżej miliona, co oznaczałoby, iż powstałby najmniejszy pod względem demograficznym region (choć miałby on jedynie o 20-30 tys. mniej mieszkańców od Opolszczyzny czy Ziemi Lubuskiej) – tab. 2.

Tabela 2

Liczba ludności potencjalnego województwa środkowopomorskiego w latach 2014-2030

Powiaty		Liczba ludności w roku		
Obecnie znajdujące się na terenie regionu	Nazwa powiatu	2014	2020	2030
pomorski	bytowski	78631	78318	77138
	człuchowski	57028	55949	53343
	słupski	97727	98488	98371
	Słupsk	93206	89551	82342
zachodniopomorski	białogardzki	48679	47231	44385
	drawski	58264	56733	53666
	kołobrzeski	79567	78990	76959
	koszaliński	65962	66965	67350
	Koszalin	108605	106180	100897
	ślawieński	57489	56808	54742
	szczecinecki	78858	76974	73142
	świdwiński	48343	46555	43145
	walecki	54348	52949	49978
wielkopolski	złotowski	69998	69171	67176
<b>Razem</b>		<b>996705</b>	<b>980862</b>	<b>942634</b>

Potencjał demograficzny tak utworzonego województwa byłby niski i – z uwagi na zachodzące na zachodzące na tym obszarze przejawy depopulacji – coraz mniejszy, tracąc w perspektywie kilkunastu najbliższych lat kolejne 5%.

Jednocześnie pojawienie się nowej jednostki administracyjnej szczebla regionalnego w małym stopniu wpłynęłoby na potencjał demograficzny Wielkopolski (spadek populacji o 70 tys., czyli jedynie 2%) i Pomorza Gdańskiego (zmniejszenie liczby ludności o 326 tys., czyli o niecałe 15% - przy czym pozostała liczba ludności oscylowałaby w najbliższych latach wokół 2 mln). Dużo większy wpływ zmiana ta miałaby na funkcjonowanie województwa zachodniopomorskiego, w którego przypadku nastąpiłoby nie tylko zmniejszenie liczby ludności o 600 tys. (o prawie 35%), ale i degradacja tego regionu z grupy tych o populacji przeciętnej do grupy regionów najmniejszych – tab. 3.

Tabela 3

Konsekwencje demograficzne utworzenia województwa środkowopomorskiego  
dla obecnie istniejących województw (w tys. osób)

Region	Liczba ludności bez zmian			„Strata”			Liczba ludności po zmianie		
	2014	2020	2030	2014	2020	2030	2014	2020	2030
pomorskie	2302,1	2324,1	2334,0	326,6	322,3	311,2	1975,5	2001,8	2022,8
wielkopolskie	3472,6	3490,4	3470,9	70,0	69,2	67,2	3402,6	3421,2	3403,7
zachodniopomorskie	1715,4	1692,5	1634,8	600,1	589,4	564,3	1115,3	1103,1	1070,6

**Utworzenie województwa „częstochowskiego”.** Utworzenie nowego regionu ze stolicą w Częstochowie oznaczałoby konieczność sięgnięcia po obszary znajdujące się na terenie trzech istniejących obecnie województw (śląskiego, łódzkiego i świętokrzyskiego). Zakładając, iż obejmowałoby ono 11 powiatów, najczęściej wymienianych w tym kontekście (choć pojawiają się wątpliwości odnośnie do chęci wchodzenia wszystkich tych powiatów, a tym bardziej wszystkich gmin je tworzących, w skład wyłaniającego się regionu), liczebność populacji wynosiłaby 1,1 mln – tab. 4. Tym samym – jak na dziś – byłby to trzeci od końca pod względem populacji region w Polsce. Co więcej, zgodnie z najnowszą prognozą demograficzną w perspektywie dziesięciolecia jego ludność zmniejszyłaby się do poziomu poniżej miliona mieszkańców, a zatem na tyle małego, iż rodziłyby się pytania o racjonalność istnienia takiego regionu.

Tabela 4

Liczba ludności potencjalnego województwa częstochowskiego w latach 2014-2030

Powiaty		Liczba ludności w roku		
Obecnie znajdujące się na terenie regionu	Nazwa powiatu	2014	2020	2030
łódzkie	radomszczański	115832	111840	105004
	pajęczański	52293	50538	47636
	wieluński	77513	75407	71761
	wieruszowski	42196	41790	40828
śląskie	lubliniecki	76980	75916	72880
	częstochowski	135760	135870	134945
	kłobucki	85396	84627	82409
	myszkowski	71977	71208	69014
	Częstochowa	230123	218694	198082
	zawierciański	121012	117604	110555
świętokrzyskie	włoszczowski	46146	44756	42316
	<b>Razem</b>	<b>1055228</b>	<b>1028250</b>	<b>975430</b>

Równocześnie zaznaczyć należy, iż w przypadku województwa śląskiego zmniejszenie się liczby mieszkańców o 720 tys., spowodowałoby spadek o 15%, zaś pozostała ludność (3,9 mln) gwarantuje wystarczający poziom zapewniający ekonomiczną sensowność funkcjonowania wszystkich instytucji szczebla wojewódzkiego – tab. 5. Podobnie jest w przypadku województwa łódzkiego – utrata 288 tys. ludności (ponad 11% stanu obecnego) prowadzi wciąż do utrzymania się w dłuższej perspektywie populacji wystarczająco dużej do normalnego funkcjonowania regionu. Odmierna sytuacja występuje w przypadku województwa świętokrzyskiego. Choć w przypadku przyłączenia do województwa częstochowskiego powiatu włoszczowskiego świętokrzyskie traci jedynie 46 tys. mieszkańców, z uwagi na fakt, iż region ten należy do najmniejszych z punktu widzenia demograficznego w Polsce i najszybciej się wyludniających, zmiana powyższa przyspiesza osiągnięcie liczby ludności na tyle małej, iż stawiającej pod znakiem zapytania racjonalność ekonomiczną istnienia takiej jednostki administracyjnej.

Tabela 5

Konsekwencje demograficzne utworzenia województwa częstochowskiego  
dla obecnie istniejących województw (w tys. osób)

Region	Liczba ludności bez zmian			„Strata”			Liczba ludności po zmianie		
	2014	2020	2030	2014	2020	2030	2014	2020	2030
łódzkie	2504,1	2434,1	2306,4	287,8	279,6	265,2	2216,3	2154,5	2041,1
śląskie	4585,9	4477,7	4245,2	721,2	703,9	667,9	3864,7	3773,8	3577,3
świętokrzyskie	1263,2	1226,0	1157,4	46,1	44,8	42,3	1217,0	1181,2	1115,1

**Podsumowanie.** Z demograficznego punktu widzenia spośród powyższych trzech propozycji zmian podziału administracyjnego kraju jedynie pierwszy, polegający na wydzieleniu Warszawy jako osobnego regionu ma sens. Powstałe w ten sposób 2 jednostki administracyjne odznaczać się będą wystarczająco dużą liczbą ludności, aby zapewnić pracę wszystkim wymagany przez prawo instytucjom o charakterze regionalnym. Jedyne wątpliwości w tym przypadku odnoszą się, z jednej strony, do ulokowania kluczowych instytucji, w sytuacji gdy dotychczasowa stolica regionu znajdował się w centrum tego obszaru, zaś miasta brane pod uwagę (Płock i Radom) odznaczają się zdecydowanie gorszą dostępnością dojazdową dla dużej części mieszkańców potencjalnie powstałego województwa oraz – z drugiej strony – do przyszłych możliwości pełnej współpracy samorządów ulokowanych na warszawskim obszarze metropolitalnym. Pozostałe dwie propozycje prowadzą do pojawienia się słabych demograficznie – a zapewne również i gospodarczo – jednostek administracyjnych, niekiedy osłabiając równocześnie potencjał ludnościowy dotychczasowych województw w sposób zagrażający ekonomicznej racjonalności dostarczania usług społecznych mieszkańcom (vide przykład województw zachodniopomorskiego i świętokrzyskiego).

Dodatkowo zaznaczyć należy, że wspomniane powyżej oba województwa częstochowskie i średkowopomorskie odznaczałyby się niskim poziomem rozwoju. W przypadku średkowopomorskiego w jego skład weszłyby głównie podregiony koszaliński (73,6% ogólnopolskiego poziomu PKB *per capita* w roku 2012, ostatnim dla którego dostępne są dane o przestrzennym zróżnicowaniu – uboższy w dzisiejszym zachodniopomorskim jest tylko podregion stargardzki) i słupski (72,3% średniej), niewiele wyższy jest poziom podregionu pilskiego (75,1%), którego fragment wszedłby również w skład nowego regionu. W przypadku województwa częstochowskiego jego trzonem byłby podregion częstochowski (84,4%, po bytomskim najuboższy podregion dzisiejszego śląskiego) i podregion sieradzki (67,6%). Natomiast w przypadku Mazowsza Warszawa posiadająca 290% średniej wyraźnie odbija się od reszty regionu, który poza podregionem ciechanowsko-płockim, z reguły posiada PKB na poziomie 1/3-1/4 tego warszawskiego.

W efekcie powstające regiony byłyby słabe i demograficznie i gospodarczo, podobnie jak i część tych województw, z których obszaru by je wykrojono. Czy jednak celem tej reformy powinno być osłabianie samorządów regionalnych? (chyba że chodzi o wydłużanie okresu korzystania z funduszy spójności). Odpowiedzi na to pytanie nie zna nikt, podobnie jak i odpowiedzi na pytanie o przyszłe zadania stojące przed samorządem wojewódzkim.